



Erogando recursos del FONDEN, México: propuesta de corresponsabilidad social y empresarial, acorde a los propósitos del desarrollo sostenible

Recibido 02 de agosto de 2018
Aceptado 18 de octubre de 2018

Extending resources of FONDEN, Mexico: proposal of social and business co-responsibility, according to the purposes of sustainable development

Gabriela Vidal Arroyo^{1*} & Luis Augusto Chávez Maza²

¹Estudiante del Doctorado en Economía Política del Desarrollo de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Colaboradora docente de la Especialidad en Finanzas de la Secretaría de Investigación y Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría Pública de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla México.

²Profesor-Investigador en la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla México. Doctor en Políticas Públicas, miembro del S.N.I., nivel I.

Resumen

El cambio climático se ha tornado un factor crítico de seguridad global ya que origina desequilibrios ambientales, sociales, políticos y económicos. Ante las consecuencias de tales desequilibrios climáticos, como la ocurrencia de sismos cada vez más frecuentes, se hace necesario la implementación de políticas públicas que tiendan a menguar los daños y a permitir la resiliencia de las sociedades que las sufren. El presente trabajo se realiza con el propósito de elaborar una propuesta políticamente viable al proyecto de reconstrucción de vivienda, erogando recursos del Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN); necesidad derivada por el terremoto ocurrido el 19 de septiembre de 2017 en varios estados y entidades de México, el cual generó severos daños materiales como humanos. El objetivo es afianzar y legitimar a los gobiernos y Estados en la administración justa y transparente de los recursos económicos, incluyendo diversos actores o sujetos a los cuales se les denominarán "comités incluyentes", a quienes se pretende se les reconozca y adquieran personalidad jurídica para habilitarlos a participar en el diseño e implementación de una política de desarrollo, de tal forma que no sea una solución contingente, sino permanente. La metodología empleada es el análisis de contenido cuantitativo y cualitativo de publicaciones académicas e informes oficiales, y de la legislación vigente en México. Entre los resultados está el afianzar la confianza en el Estado y su gestión, promover la colaboración sociedad - Estado y visibilizar el daño social que enfrentan las economías cuando son capturadas por relaciones de poder.

Palabras claves: Tributos ambientales, políticas públicas, fiscalidad ambiental, FONDEN, redes de poder, comité ciudadano incluyente.

Abstract

Climate change has become a critical factor of global security as it causes environmental, social, political and economic imbalances. Given the consequences of such climate imbalances, such as the occurrence of increasingly frequent earthquakes, it is necessary to implement public policies that tend to reduce the damage and allow the resilience of the societies that suffer them. The present work is carried out with the purpose of elaborating a politically viable proposal to the housing reconstruction project, supplying resources of the National Fund of Natural Disasters (FONDEN); need derived from the earthquake that occurred on September 19, 2017 in several states and entities of Mexico, which generated severe material damage as human. The objective is to strengthen and legitimize governments and states in the fair and transparent administration of economic resources, including various actors or subjects to which they will be called "inclusive committees", which are intended to be recognized and acquire legal personality for enable them to participate in the design and implementation of a development policy, in such a way that it is not a contingent solution, but permanent. The methodology used is the analysis of quantitative and qualitative content of academic publications and official reports, and of the current legislature in Mexico. Among the results is to strengthen confidence in the State and its management, promote society - State collaboration and make visible the social damage that economies face when captured by power relations.

Key words: Environmental taxes, public policies, environmental taxation, FONDEN, power networks, inclusive citizen committee.

Introducción

El cambio climático se ha tornado un factor crítico de seguridad global ya que origina desequilibrios ambientales, sociales, políticos y económicos. Ante las consecuencias de tales desequilibrios climáticos, como la ocurrencia de sismos cada vez más frecuentes, se hace necesario la implementación de políticas públicas que tiendan a menguar los daños y a permitir la resiliencia de las sociedades que las sufren.

Ante el desastre natural derivado por el sismo ocurrido el 19 de septiembre del 2017 en México, se observó una movilización por parte de la población nacional para ayudar a los afectados; sin embargo en la logística de distribución hubo un rechazo y franca desconfianza en recibir apoyo de las autoridades del Estado Mexicano.

*Autor para Correspondencia: gva.vidal@hotmail.com

Como citar: Vidal-A., G. & Chávez-M., L. A. (2018). Erogando recursos del fondo nacional de desastres naturales (FONDEN) en México: una propuesta de corresponsabilidad social y empresarial, ajustándose a los propósitos de desarrollo sostenible. *Revista FACCEA* 8(2): 78 - 87 pp.

Lo anterior puso de manifiesto la reputación que se han ganado éstas autoridades por los malos manejos que ha tenido en la administración de recursos destinados para ayuda a los damnificados en eventos pasados, los cuales se han desviado y muy pocas veces no llegan a quienes realmente lo necesitan.

El apoyo que dan las autoridades mexicanas a través del programa de financiamiento y seguro para enfrentar estos desastres, esto es, el fideicomiso llamado Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) es un pasivo para la nación, que fiscalmente tiene un costo, el cual afecta el crecimiento económico y el desarrollo del país, al desviarse recursos de otros programas para ser destinados a aliviar el impacto del desastre natural.

Se hace necesario proponer un mecanismo de gestión de recursos que le imprima legitimidad al proceso, pero al mismo tiempo esté apegado a la ley, se pueda fiscalizar y se realice de una forma pronta y expedita, tomando en cuenta que toda iniciativa que tienda aminorar los efectos negativos de los desastres naturales, debe planearse antes de ponerse en marcha.

Es el propósito del presente trabajo proponer estrategias que resuelvan este tipo de problemática por medio del diseño e implementación de una política de desarrollo, de tal forma que no sea una solución contingente, sino permanente, con miras a lograr una gestión sostenible.

Se plantea una propuesta de corresponsabilidad social y empresarial para evadir la incidencia de redes de poder por medio de la creación e integración del comité ciudadano incluyente, fundamentada en los propósitos de las Naciones Unidas, contenidos en el Programa de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, 2017), que cuente con una participación activa de todos los involucrados (organizaciones no gubernamentales, organizaciones privadas e instituciones públicas) y ajustándose a los propósitos de desarrollo sostenible.

La metodología empleada es el análisis de contenido cuantitativo y cualitativo de publicaciones académicas e informes oficiales, y de la legislación vigente en México que nos permita confirmar la hipótesis inicial, construir el concepto de "comités incluyentes", y hacerlos legales y legítimos, así como explicar el fenómeno analizado en una realidad transformada.

Lo anterior ayudará a responder la pregunta principal de investigación: ¿Cómo se puede implementar un programa de inclusión y acompañamiento entre la sociedad civil y el gobierno, que logre afianzar la confianza sobre la

administración y aplicación de los recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)?

Por lo tanto el objetivo principal es implementar una estrategia para incluir en la resolución de los problemas ocasionados por los desastres naturales, a una sociedad capaz de enfrentarse y recuperarse en forma inmediata ante este tipo de eventos, educándola y capacitándola, así como proponer una modificación de la logística de operación y normatividad del FONDEN, abriéndola para aceptar la participación ciudadana de lo que se ha denominado "comités ciudadanos incluyentes" (conjunto de sujetos sociales provenientes de organizaciones no gubernamentales), en el diseño e implementación de una política de desarrollo, ante la problemática de la desconfianza en el gobierno sobre la administración del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).

El texto se organiza de la siguiente forma: en la primera parte se expone el protocolo de investigación, en la segunda parte se desglosa el marco conceptual, en la tercera parte se proporciona un soporte empírico y se desglosa la estrategia propuesta, en la cuarta parte se exponen resultados o hallazgos y en la quinta y última se entra a la sección de conclusiones y discusión.

Protocolo de investigación

Ante el desastre natural derivado por el sismo ocurrido el 19 de septiembre del 2017, se observó una movilización por parte de la población nacional para ayudar a los afectados; se inició un proceso de acopio de todo tipo de artículos, comestibles, ropa, por parte de la ciudadanía, para llevar lo recabado a las zonas afectadas, pero en la logística de distribución hubo un rechazo y franca desconfianza en recibir apoyo de las autoridades del Estado Mexicano, ya que a través de la existencia de redes de poder se desvían dichos recursos para fines de enriquecimiento de particulares. Lo anterior puso de manifiesto la reputación que se han ganado éstas autoridades por los malos manejos que ha tenido en la administración de recursos destinados para ayuda a los damnificados en eventos pasados, los cuales se han desviado: ya sea lucrando con ellos o para conseguir adeptos políticos; y muy pocas veces llegan a quienes realmente lo necesitan.

Adicional a la necesidad de vestido y sustento que deben cubrirse en forma casi inmediata, también surge la necesidad de vivienda, ya que muchos se quedaron sin hogar, todo esto se traduce en un pasivo para la nación, que fiscalmente tiene un costo, el cual afecta el crecimiento económico y el desarrollo del país, al desviarse recursos de otros programas para ser destinados a aliviar el impacto del desastre natural.

México tiene ya un programa de financiamiento y seguro para enfrentar estos desastres y manejar el costo fiscal, es el fideicomiso llamado Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), cuyo fin es canalizar recursos, fondos federales, a actividades de emergencia, recuperación y reconstrucción después de la ocurrencia de un desastre (Protección Civil, 2012), sin embargo a la desconfianza descrita inicialmente se añade la burocratización del proceso que retrasa el tiempo en que deberían llegar los recursos (Merino & Torreblanca, 2017).

Otro problema a considerar es que si se desea canalizar recursos para la reconstrucción, estos solo pueden destinarse para infraestructura pública y vivienda de bajos recursos (SEGOB, 2012), quedando fuera edificios urbanos, escuelas privadas, vivienda no catalogada “de bajos recursos”, los cuales también están reclamando ayuda del gobierno para su restauración. En este punto es necesario saber a dónde se canalizan los donativos que en dinero líquido hacen los países extranjeros, instituciones internacionales y nacionales y cuál es el procedimiento para disponer de éstos fondos para reconstruir el segundo tipo de inmuebles mencionado.

Por último se debe cuestionar quién realizara las labores de construcción, porque dependiendo de la elección de estos proveedores de servicios también se legitima el proceso.

Referentes teóricos

La presente investigación se apoya en la propuesta del eco desarrollo que sostiene que se hace necesario tomar el medio ambiente como dimensión horizontal del desarrollo al lado de las dimensiones de cultura, sociedad, economía, tomando en cuenta la diversidad de culturas y aprovechar las potencialidades de su medio (saber popular pasado por el ojo de la ciencia), solucionar los problemas de forma interna y plural (Sachs, 1981), por tal motivo se justifica el involucramiento de la sociedad en la solución del problema de la reconstrucción provocado por un desastre natural.

El proyecto de la ONU, “nuestro futuro común” o también llamado “informe Brundtland” apela a la participación de la comunidad en conjunto para la solución de problemas que afectan a todos: ciudadanos, Organizaciones no gubernamentales (ONG’s), instituciones de educación, comunidad científica, para crear conciencia y obtener un desarrollo sostenido (duradero) para llegar a ese futuro común deseable, siendo necesario para tal fin, realizar cambios en las leyes, política e instituciones para el establecimiento, seguimiento y regulación/sanción para aquellos que no preserven el Medio Ambiente. (Brundtland, 1987).

Se propone de acuerdo a lo establecido en los propósitos de desarrollo a Escala Humana, que el Estado estimule y potencie los procesos de abajo hacia arriba, generando sinergia con la sociedad civil; que los procesos sean más democráticos y menos burocráticos, haciéndolos más eficientes involucrando la participación de gente interesada en su crecimiento personal y que a su vez contribuya al desarrollo social. (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 1986).

Dentro de los principios del Postdesarrollo se contempla el diseño de políticas de lo que llaman “relacionalidad”, estableciendo una relación entre la naturaleza y el hombre (Escobar, 2012), es el propósito de la presente propuesta que se respete éste principio.

Se aplica la convicción de que el Estado es vital para la implementación y regulación de cualquier programa de beneficio social, por tal motivo se propone un cambio estructural virtuoso con la creación de los “comités incluyentes”, los cuales son actores que se comprometen, involucran, y coordinan acciones, para transformar al Estado en una institución capaz, robusta, eficiente y confiable para ejecutar conjuntamente proyectos de largo alcance. Con lo anterior se pretende lograr una gestión sostenible que cuente con una participación activa de todos los involucrados (organizaciones no gubernamentales, organizaciones privadas e instituciones públicas) apegándose a las políticas de La Agenda para el futuro. (Bárcena & Prado, 2016).

Lo anterior se ajusta con uno de los propósitos de las Naciones Unidas, a través de su programa de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), en donde se espera que la gobernanza del riesgo de desastres sea parte de las esferas sociales, políticas y económicas del país, involucrando al sector público como el privado. De lo anterior depende nuestro futuro común. (UNISDR, 2017).

Metodología

En el proceso de investigación se usará metodología mixta: cualitativa y cuantitativa, incluyendo métodos de análisis de muestreo (población inactiva con profesión del INEGI), de textos (informes, leyes, normas). En la producción de evidencia empírica se utilizará la encuesta, la observación directa.

Por supuesto también se hace necesaria la consulta de la regulación mexicana para saber que se permite y en donde es necesario realizar reformas, lo anterior está establecido en los “Lineamientos del fondo para la atención de

emergencias FONDEN" (SEGOB, 2012), los cuales contienen el "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012", que contemplan la revisión constante para asignar los recursos del FONDEN.

Se consultará la normatividad aplicable en su artículo 3, 5, 6, 7, 9, 11, 21 de los lineamientos y la rendición de informes, 62, 63 y 74 de la Ley General de Protección Civil y demás normatividad aplicable. El Capítulo III De la operación del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN, Sección I De las solicitudes de insumos por parte de las entidades federativas, artículo 13 de las solicitudes de insumos; Capítulo IV De la comprobación y pago de los insumos y servicios autorizados, Sección I De los informes de utilización de insumos y servicios, artículo 22. I. Autorización de fletes para la movilización. Almacenamiento y aseguramiento de la integridad de los insumos. Sección II De la validación y pago de los insumos adquiridos, los cuales se efectúan a través del Fideicomiso FONDEN, directamente por el Fiduciario al proveedor, por cuenta y orden de la SEGOB. Capítulo VII de la evidencia documental de los trámites y operaciones que se realizan: autorización, transferencia y aplicación de recursos federales del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN.

Así también se consultaran el Anexo I, de los insumos que se pueden adquirir con cargo al fondo para la atención de emergencias FONDEN y de desastre natural y solicitud de opinión a la Secretaria de desarrollo social (SEDESOL); y el Anexo II glosario de términos.

Marco conceptual.

Se hace necesario antes de iniciar un proyecto que tienda a resolver la problemática planteada anteriormente, investigar sobre el proceso actual para saber dónde se puede involucrar el sujeto social propuesto, es decir el "comité ciudadano incluyente", el cual es externo al mecanismo tradicional, y analizar qué regulación se debe cambiar o adaptar para permitir su participación; a cuales otros organismos se puede solicitar asesoría y apoyo para implementar un plan de acción integral y con cuanto presupuesto se cuenta para alcanzar éste fin. Por éste motivo comenzaremos por definir varios conceptos generales, usando como base la fuente de consulta "FONDEN: El Fondo de Desastres Naturales de México – Una Reseña Junio 2012" (Gloria Grandolini, 2012).

Fondo de Desastres Naturales de México (FONDEN).

El Fondo de Desastres Naturales de México (FONDEN) se crea en los 90's para reconstruir inmuebles dañados pertenecientes a la federación y a los estados afectados por desastres naturales. Se presupuesta dentro del Ramo 23 de egresos de la Federación a partir de 1996 y en 1999 se

establecen sus primeras reglas de Operación. Solo se puede destinar para reconstruir o rehabilitar vivienda de la población de bajos ingresos, infraestructura pública de los estados, municipios y la federación, y el medio ambiente (áreas naturales protegidas, selvas, lagunas y ríos).

Está integrado por el Programa FONDEN para la Reconstrucción y el Programa Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN), cada uno de los cuales se maneja a través de fideicomisos llamados FONDEN (reconstrucción) y FIPREDEN (Prevención), a través del fiduciario Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS).

Fuente de financiamiento del Fondo de Desastres Naturales de México (FONDEN).

Cada año se destina el 0,4% del presupuesto federal al FONDEN, al FOPREDEN y al fondo agropecuario para los desastres naturales, cantidad que también comprende el gasto no ejercido para éste rubro del año anterior. En el año 2011 éste porcentaje fue equivalente a ochocientos millones de dólares americanos. Si ésta cantidad no resulta suficiente, se puede disponer de otros recursos tales como los excedentes de la venta del petróleo. Se le da prioridad al FONDEN para la reconstrucción. Los recursos son administrados por el fiduciario y se usan para pagar las obras de reconstrucción directamente a los contratistas.

En octubre del 2017 la Secretaria de Hacienda y Crédito Público anunció que contaba con 9 mil millones de pesos para destinarse a este evento (Merino & Torreblanca, 2017).

Otros instrumentos financieros del Fondo de Desastres Naturales de México (FONDEN).

El programa también cuenta con seguros y bonos catastróficos de donde obtiene recursos para apalancarse. Cuenta con un bono catastrófico soberano emitido por el Gobierno (Cat Mex), con una vigencia de tres años, y cuya cifra en el año 2006 era de cuatrocientos cincuenta millones de dólares, la cual estaba destinada para cubrir daños por terremotos de gran escala en las zonas de mayor riesgo; en 2009 la cobertura fue por doscientos noventa millones de dólares; en 2011 la cobertura para vivienda de bajos recursos e inmuebles públicos, realizada a través de un contrato de seguro fue de cuatrocientos millones de dólares, protegiendo al FONDEN de desviaciones en gastos por apoyos a bienes dañados.

Procedimiento para obtener los recursos del Fondo de Desastres Naturales de México (FONDEN).

Se debe iniciar por emitir de parte de las autoridades de la localidad una declaratoria de emergencia en donde se especifique que la entidad no cuenta con recursos para

atender dicho evento; ésta declaratoria la corrobora el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) y la Secretaría de Gobernación (SEGOB) tiene cuatro días para emitir la declaración de desastre y publicar en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la solicitud de recursos al Fondo de Desastres Naturales de México (FONDEN). Paralelamente se forma un comité para realizar inspecciones de campo y evaluar los montos del daño, realizan un informe detallado de las acciones y obras que se tienen que emprender, y los montos aproximados, sometiéndolo a revisión y en su caso a aprobación y otorgamiento de recursos (Merino & Torreblanca, 2017).

Destino permitido de los recursos.

Los recursos se transfieren y destinan primeramente para lo que se denomina Apoyos Parciales Inmediatos (APIN), es decir compra de víveres, materiales de abrigo y protección, herramientas y medicamentos, para restablecer comunicaciones, servicios básicos, limpieza de las calles y viviendas, remover escombros, pasos provisionales. Después se empiezan a atender trabajos de reconstrucción, principalmente activos públicos (infraestructura carretera, hidráulica, escuelas y hospitales) y las viviendas de la población de bajos recursos.

Instituciones mundiales que colaboran con México.

El Banco Mundial coopera con México en la gestión del riesgo de desastres, proveyendo asesoría a través del Proyecto de Gestión de Desastres Naturales, el cual contempla la emisión de bonos catastróficos. Se coordinan en forma conjunta proyectos para la recuperación del país de los desastres naturales y se realizan iniciativas para mejorar la gestión del riesgo fiscal de acuerdo a lo establecido en el consenso Washington (Williamson, 1990). Con estos programas del gobierno se apoya en la asistencia de desastres, constituyendo al mismo tiempo medidas preventivas.

Procedimiento para la rendición de cuentas y de transparencia.

Para apoyar en aspectos de rendición de cuentas y de transparencia están la Secretaría de Gobernación (SEGOB), que es la instancia responsable del procedimiento de acceso a los recursos del FONDEN y de la emisión de las declaratorias de desastre natural y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la instancia responsable de los recursos del FONDEN.

Para tal efecto se cuenta con alta tecnología e información de punta en el proceso de acceso a los recursos que permiten evaluar y cuantificar los daños sufridos. SEGOB revisa en el sistema en línea las solicitudes de recursos

emitidas por los comités de evaluación, remite el expediente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y ésta convoca al comité técnico del fideicomiso FONDEN para que autorice los recursos y abra una subcuenta específica por cada programa de reconstrucción. Los recursos se transfieren a través de estas subcuentas por medio del fiduciario BANOBRAS a las empresas proveedoras de servicios de reconstrucción, previa presentación de las facturas de avance de la ejecución de las obras. Se financia al cien por ciento los costos de reconstrucción de activos federales y cincuenta por ciento los activos locales y el porcentaje va disminuyendo por desastres posteriores si los bienes reconstruidos no han sido asegurados.

El Centro Nacional para la Prevención de Desastres (CENAPRED) es el área técnica enfocada en la reducción del riesgo y trabaja estrechamente con el FONDEN.

Recepción y distribución de los recursos.

Los estados, municipios y delegaciones políticas, se coordinan para reportar y atender las declaratorias de emergencia, así como para distribuir y repartir directamente a la población afectada. Cuando son rebasados, se solicita apoyo a la Secretaría de Marina, de Defensa Nacional, y/o a alguna otra dependencia o entidad. El proceso se encuentra regulado en el "Acuerdo que establece los Lineamientos del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN" publicado en el Diario Oficial de la Federación. el 3 de julio de 2012. (SEGOB, 2012).

Organizaciones mundiales involucradas en la solución de desastres naturales que colaboran con México.

Existe un programa de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), celebrando su quinta Plataforma Global 2017 para la Reducción del Riesgo de Desastres en Cancún, México, en donde se reunieron miembros de la sociedad civil internacional, representantes de distintos países y organismos, del sector privado y de la academia. En ella se reconoció que lo más importante de las tareas humanitarias es proteger a la población de los desastres naturales, insistiendo que es una tarea que demanda una participación y colaboración integral, un trabajo conjunto entre gobierno y sociedad. La plataforma constituye un espacio de diálogo para compartir conocimientos y experiencias. Su objetivo principal es fortalecer la recuperación de los desastres y reducir pérdidas, garantizar medios para subsistir, salvar vidas, construir/reconstruir hogares, y reducir los gastos futuros, asegurando que lo construido soporte el impacto de los sismos y los desastres naturales. Se propuso la creación de una red que integrara a la banca y el sector privado para la creación de seguros y la fabricación. (UNISDR, 2017).

Adicional se cuenta con el apoyo del Programa Global para la Reducción del Riesgo de Desastres y Recuperación (Global facility for disaster reduction and recovery, GFDRR por sus siglas en inglés) del Banco Mundial. (GFDRR, 2017).

La Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO) a través del fondo multilateral de Financiamiento y Aseguramiento del Riesgo de Desastres, se unió también al Banco Mundial para apoyar a países de ingreso medio. (BM/SECO, 2011).

Los asociados que apoyan la labor de GFDRR para proteger los medios de subsistencia y mejorar la vida de las personas: Academia Árabe para la Ciencia, Tecnología y Transporte Marítimo, Alemania, Arabia Saudí, Australia, Austria, Banco Islámico de Desarrollo, Banco Mundial, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Colombia, Corea del Sur, Dinamarca, Egipto, España, Estados Unidos, Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de las Naciones Unidas, Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Finlandia, Francia, Haití,

India, Indonesia, Irlanda, Islas Salomón, Italia, Japón, Luxemburgo, Malasia, Malawi, México, Nueva Zelandia, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Secretaría de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico, Senegal, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Togo, Vietnam y Yemen.

Soporte empírico, Propuesta e implementación.

Los desastres naturales son contingentes y se hace necesario disminuir su carácter de fortuito, tomando medidas de prevención y planeación, contándose entre estas, la formación de fondos financieros. Varios países se han unido a esta visión, contándose entre ellos a México con su Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), el cual financia la reconstrucción de vivienda de bajos recursos de una zona afectada por un desastre natural; sin embargo se han detectado áreas de oportunidad en su ejecución transparente y expedita.

Como fundamento a la afirmación anterior, se realiza un contraste entre la ocurrencia de sismos en México y la forma en que se ha ejecutado el fondo. Tabla 1.

Tabla 1. Cronograma de Sismos en México, periodo 2008-2016.

Estado	Año 2008			2009			2010			2011			2012			2013			2014			2015			2016			Total
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	
AGUASCALIENTES	x												x														2	
BAJA CALIFORNIA							x	x											x			x					5	
BAJA CALIFORNIA SUR	x			x									x			x			x			x					7	
CAMPECHE									x			x			x				x			x					6	
CHIAPAS	x			x			x		x			x			x				x	x		x			x	x	11	
CHIHUAHUA	x													x	x			x	x			x					6	
COAHUILA							x				x			x	x			x				x					7	
COLIMA									x			x			x							x					6	
DISTRITO FEDERAL							x																				1	
DURANGO	x								x					x	x			x	x			x					8	
ESTADO DE MÉXICO				x			x		x				x									x					6	
GUANAJUATO																x	x					x					4	
GUERRERO		x		x			x						x	x		x	x				x	x		x	x		13	
HIDALGO				x					x						x							x					5	
JALISCO									x					x	x							x					7	
MICHOACÁN							x								x							x					5	
MORELOS							x						x		x										x		5	
NAYARIT															x							x					3	
NUEVO LEÓN	x						x		x						x							x					6	
OAXACA	x	x		x			x		x				x	x		x	x					x					12	
PUEBLA	x						x		x				x		x							x					7	
QUERÉTARO							x																				1	
QUINTANA ROO	x												x		x							x					5	
SAN LUIS POTOSÍ	x						x		x					x	x							x					6	
SINALOA	x			x					x				x	x								x					9	
SONORA	x			x			x							x								x					7	
TABASCO	x			x			x		x				x		x							x					9	
TAMAULIPAS	x						x		x						x							x					7	
TLAXCALA																											0	
VERACRUZ	x			x	x		x		x					x								x					10	
YUCATÁN																											0	
ZACATECAS	x														x	x					x						5	
Total	1	Precipitacion			163	2	Sismo			15	3	Temperatura			13	Todos			191									

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los informes trimestrales del FONDEN, en la página oficial de Protección Civil de México.

Para contribuir al alivio de tales eventos se ha convenido asignar un porcentaje anual fijo del 0,4% sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Con el propósito de dimensionar las desviaciones de lo presupuestado contra lo ejercido real (figura 1).

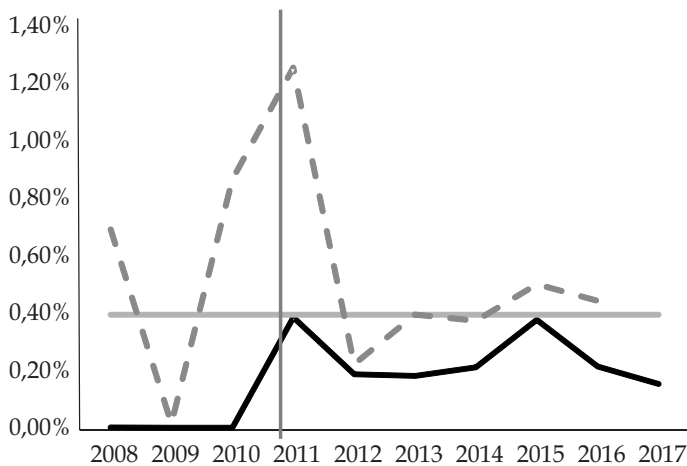


Figura 1. Contraste Presupuesto destinado al FONDEN vs. Ejercicio real. Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los informes analíticos del presupuesto de egresos de la federación (PEF) de México.

En la Figura 1, la línea negra continua representa el presupuesto real anual destinado al FONDEN para reconstrucción. La línea gris continua representa la regla de aplicar el 0,4% de los ingresos del PEF. La línea punteada indica el gasto real ejercido.

Se puede observar que los presupuestos reales asignados anualmente no están cumpliendo con la regla, siendo inferiores en la mayoría de los casos a lo que marca la normatividad, aunado a esto, el gasto ejercido sobre pasa tanto al presupuesto como a la norma, provocando desequilibrios presupuestales y que se desvíen partidas de otros rubros para aliviar los daños provocados por los sismos o halla rezago en su atención; violando el principio de transparencia.

Así mismo se ha detectado que la asignación o distribución de la partida presupuestaria del FONDEN hacia estados y municipios está influida por las relaciones de poder político en turno, de una correlación de fuerzas de poder entre los distintos grupos, reflejando una preferencia política, no tanto una necesidad económica. Los grupos mejor organizados y con mayor poder, tienen mayor capacidad para influir en las decisiones de política económica que han favorecido sus intereses y bajar recursos (Ayala, 2001).

En la tabla 2, se muestra que a pesar de que Guerrero y Oaxaca son los estados con mayor número de siniestros reportados al FONDEN, reciben menos apoyo que los estados de Veracruz o Tabasco. En Querétaro solo se registró un solo caso de desastre y sin embargo la partida que ejerció del fondo es cuatrocientas veces mayor a la que se destinó a Guanajuato.

Tabla 2. Contingencias registradas .vs. recursos ejercidos del FONDEN.

Estado	Contingencia	FONDEN
CHIAPAS	11	7489.23
GUANAJUATO	4	52.10
GUERRERO	13	10734.77
OAXACA	12	5400.20
QUERÉTARO	1	263.76
TABASCO	9	12172.33
TLAXCALA	0	0.00
VERACRUZ	10	26033.87
YUCATÁN	0	0.00

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los informes trimestrales del FONDEN, en la página oficial de Protección Civil de México.

Aunado a lo anterior existe un desfase abismal entre las fechas en que se reconocen los desastres, se solicitan los recursos y en que se bajan realmente a las zonas afectadas.

En la tabla 3, se muestra el número de años que el gobierno federal tardó para cubrir algún gasto solicitado al FONDEN por Estado y por año, registrándose casos de hasta seis años como en los estados de Morelos y Coahuila, quienes justificaron su petición de recursos en el año 2010 y se bajaron hasta 2016; evidenciando que se vieron afectados con la alternancia en el poder político del Partido Acción Nacional (PAN), quien inicio su gestión en el año 2006 y entregó la estafeta en 2012 al Partido Revolucionario Institucional (PRI). (Tabla 3).

Se observa que el atraso en general es de un año en promedio y que ha venido en aumento a partir del año 2012, justo a partir que toma el poder el PRI.

El anteriormente llamado Distrito Federal, ahora conocido como Ciudad de México y Querétaro reciben el recurso en el mismo año en que ocurre el siniestro, esto influido por su localización geopolítica con respecto a la cúpula del poder federal.

Por todo lo anteriormente expuesto y tal como se mencionó en la parte de justificación de la sección 1, se hace necesario proponer un mecanismo de gestión de recursos que le imprima legitimidad al proceso, pero al mismo tiempo esté apegado a la ley, se pueda fiscalizar y se realice de una forma pronta y expedita.

Tabla 3. Rezago de los recursos del FONDEN 2008-2016

Estado	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Promedio
Aguascalientes	0				1					0.50
Baja california			0				0	1	2	0.75
Baja california sur	0	0			0	1	2	2	2	1.00
Campeche				0	1	2	0	1	2	1.00
Chiapas	1	1	0	1	2	3	4	5	2	2.11
Chihuahua	0				1	1	1	2		1.00
Coahuila			0	0	1	0	1	2	6	1.43
Colima				0	1	0	3	4	2	1.67
Distrito federal			0							0.00
Durango	0			1	1	2	1	2	2	1.29
Estado de México		0	0	0	1	2		1		0.67
Guanajuato					1	0	1	2		1.00
Guerrero	1	0	0		1	2	2	2	3	1.38
Hidalgo		2				2	1	2		1.40
Jalisco				0	1	2	1	2	3	1.50
Michoacán			0			0	1	2	3	1.20
Morelos			0		2	0	1		6	1.80
Nayarit						0	1	2		1.00
Nuevo león	0		0	1		3	1	2		1.17
Oaxaca	0	0	0	1	1	3	3	2	2	1.33
Puebla	1		0	1	1	2	1	2		1.14
Querétaro			0							0.00
Quintana roo	0				0	1	1	2		0.80
San luis potosí	0		0	0	1	0	1			0.33
Sinaloa	0	0		0	1	0	1	2	3	0.88
Sonora	0	0	0		1		0	1	2	0.57
Tabasco	1	2	1	1	2	3	1	2	3	1.78
Tamaulipas	0		0	0		2	1	2	3	1.14
Tlaxcala										
Veracruz	1	1	1	1	2	3	3	5	3	2.22
Yucatán										
Zacatecas	0				1	0	1	2		0.80
Promedio anual	0.29	0.6	0.12	0.44	1.09	1.36	1.31	2.16	2.88	1.23

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los informes trimestrales del FONDEN, en la página oficial de Protección civil de México.

El crear a los llamados “comités incluyentes”, con personalidad jurídica para habilitarlos a participar en el diseño e implementación de una política de desarrollo permanente, logrará una gestión sostenible que cuente con una participación activa de todos los involucrados (organizaciones no gubernamentales, organizaciones privadas e instituciones públicas).

Como un primer intento de acción se proponen las siguientes estrategias:

- ✓ Implementar un programa de inclusión y acompañamiento entre la sociedad civil y el gobierno municipal, estatal y federal, en la administración y aplicación de los recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).
- ✓ Seleccionar una muestra de candidatos susceptibles de participar.

- ✓ Elaborar un plan para convocar a esa muestra que contemple incentivos, apoyo para su participación y capacitación sobre el tema.
- ✓ Analizar la regulación y normatividad vigente, detectando puntos donde se deban hacer cambios para reconocer la participación ciudadana, establecer su responsabilidad y alcance; y señalar o designar a las Instituciones gubernamentales que se harán cargo junto con ella del seguimiento, monitoreo y contraloría de los recursos aplicados.
- ✓ Revisar la plantilla de proveedores de servicios del Estado y proponer modificaciones para que se permita a la ciudadanía participar en la prestación de servicios de construcción con su consiguiente remuneración.
- ✓ Proponer la iniciativa para que se cabildee y autorice.
- ✓ Iniciar el proceso.

En cuanto a la planeación de tiempos se proponen periodos no mayores a una semana por punto dado. Resultados e impactos esperados en el contexto nacional o regional.

- ✓ Resolver el problema de vivienda de la población afectada por el sismo del 19 de septiembre de 2017.
- ✓ Afianzar la confianza en el Estado y su gestión.
- ✓ Promover la colaboración sociedad – Estado.
- ✓ Involucrar a la sociedad en temas de interés común, habilitando su rol de “agente” más que de “paciente” contribuyendo a su desarrollo personal.
- ✓ Sentar un precedente mundial sobre la participación sinérgica de gobierno – sociedad civil, a través de la intervención del comité ciudadano incluyente propuesto en la presente investigación.

Conclusiones y discusión.

La presente propuesta va enfocada a eliminar la corrupción y hacer transparente el manejo de los fondos destinados para aliviar en parte los daños en la vivienda provocados por desastres naturales, factores contingentes que son difíciles de prever y cuyos recursos son complicados de auditar.

Hasta mediados del año pasado el 70% de la población afectada por el sismo del 19 de septiembre del año 2017 en el estado de Puebla, México, no había recibido recurso alguno o lo recibió incompleto, responsabilizando a el titular de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), por la sospecha del desvío de recursos para financiar su campaña política, o que el escaso recurso entregado fue condicionado por voto electoral (Espejel, 2018).

La cuantificación del desvío se realizó haciendo un censo

poblacional y un cálculo de 25 mil pesos mexicanos por vivienda que presentara daños parciales y 49 mil pesos mexicanos para daños totales, de los cuales se registró un faltante de 905 millones de pesos.

Información obtenida de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), acerca de la reconstrucción de vivienda, revela que de 28 mil damnificados entre Izúcar de Matamoros y el municipio de Chietla, en el Estado de Puebla, solo se habían rehabilitado mil casas hasta junio del año 2018.

Se abre la discusión con respecto al cuestionamiento de que si en México existe un Fideicomiso Privado Fuerza México (FFM), el cual es de iniciativa privada, cuya función es, según reza en su página web, "administrar y operar los recursos y las donaciones realizadas por organizaciones empresariales, empresas y particulares para colaborar en la reconstrucción", garantizando "la responsabilidad, transparencia y efectividad en el manejo de fondos recaudados, supervisar la asignación de recursos y el desarrollo de los proyectos de reconstrucción" (Fideicomiso Privado Fuerza México, 2019); cómo es posible que se sigan dando situaciones de corrupción y riesgo moral.

Así mismo se desea poner sobre la mesa de análisis, que tal organización está liderada por el Consejo Coordinador Empresarial e integra diversos organismos que se aliaron a partir del sismo ocurrido en México en septiembre de 2017, como lo son Asociación de Bancos de México ABM, A.C., Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles A.C. (AMIB), la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), El Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), entre otras, y su gobierno consiste en un Comité Técnico, órgano rector del FFM y éste a su vez se subdivide en tres subcomités que lo auxilian en sus funciones de acuerdo a su especialidad: 1) El Subcomité Operativo y de Expertos evalúa la viabilidad de proyectos, 2) el Subcomité de Promoción y Seguimiento enlaza a la organización privada con la esfera pública, y 3) el Subcomité de Transparencia e Innovación Financiera, promueve la transparencia y acceso a la información del Fideicomiso, desarrollo de nuevas tecnologías de administración y apoyo humanitario (FFM, 2019).

Todo lo anterior hace suponer la existencia de redes o relaciones de poder, las cuales se sospecha han incidido en la toma de decisiones sobre la aplicación de beneficios; por tal motivo, se hace necesario un dispositivo para evitar situaciones de corrupción y riesgo moral, que impida que esas situaciones se den.

Literatura citada

Ayala-E., J. (2001). Estado y desarrollo, la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX. México, D.F: UNAM

Bárcena, A., & Prado, A. (2016). El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Argentina: siglo XXI editores.

BM/SECO. (2011). Obtenido de El Programa de Financiamiento del Riesgo de Desastres y Aseguramiento del Banco Mundial (BM) y la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO): [https://www.eda.admin.ch/dam/countries/countries-content/colombia/es/SECO_WB_Partnership_2Pgr_PartnerCountries_\(June_20_2011\)_spanishvf.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/countries/countries-content/colombia/es/SECO_WB_Partnership_2Pgr_PartnerCountries_(June_20_2011)_spanishvf.pdf)

Brundtland, G. H. (1987). "Nuestro futuro común", Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Oslo, Noruega: ONU.

Escobar, A. (2012). Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Unidad de Posgrado.

Espejel, A. (2018). Acusan desvío de recursos del 19 de Septiembre para campañas. El Popular, págs. <https://www.elpopular.mx/2018/06/28/municipios/acusan-desvio-de-recursos-del-19-s-para-campanas-184431>.

Fideicomiso Privado Fuerza México. (2019). ¿Quiénes somos? Obtenido de <https://fideicomisofuerzamexico.com/>

GFDRR. (2017). Global facility for disaster reduction and recovery. Obtenido de <https://www.gfdrr.org/en/gfdrr-annual-report-2010>

Gloria G, L. G. (2012). FONDEN: El Fondo de Desastres Naturales de México - Una Reseña Junio 2012. Washington, DC, USA: Global Facility for Disaster Reduction and Recovery.

Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1986). Desarrollo a escala humana. Opciones para el futuro. España: Biblioteca CF+S.

Merino, J., & Torreblanca, C. (2017). ¿Por qué todavía no hay dinero del FONDEN? Animal Político, págs. 1-13.

Protección Civil. (Junio de 2012). FONDEN: El Fondo de Desastres Naturales de México - Una Reseña Junio 2012. O b t e n i d o d e http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Almacen/fonden_resumen_ejecutivo.pdf

Sachs, I. (1981). Ecodesarrollo, concepto, aplicación, beneficios y riesgos. Agricultura y sociedad, No. 18.

SEGOB. (3 de JULIO de 2012). Acuerdo que establece los lineamientos del fondo para la atención de emergencias FONDEN. Alejandro Alfonso Poiré Romero. Diario Oficial de la Federación, págs. 1-30.

UNISDR. (2017). Plataforma Global 2017 para reducción del riesgo de desastres. Cancún, México: Naciones Unidas.

Williamson, J. (1990). El cambio en las políticas económicas de América Latina. New York: Instituto de Estudios Económicos Internacionales.